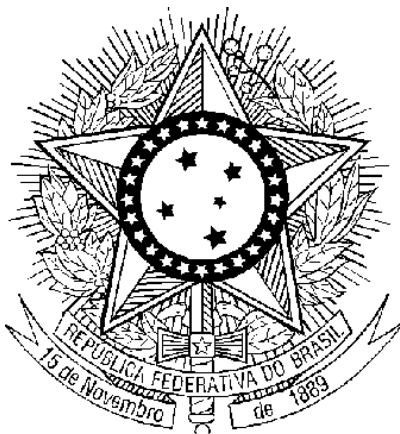


AVULSO NÃO
PUBLICADO.
REJEIÇÃO NAS
COMISSÕES DE
MÉRITO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.215-B, DE 2003

(Do Sr. Carlos Souza)

Regulamenta a Guarda Portuária; tendo pareceres: da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição (relator: DEP. DÉCIO LIMA); e da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela rejeição (relator: DEP. JOSÉ GENOÍNO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
VIAÇÃO E TRANSPORTES,
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO,
VIOÊNCIA E NARCOTRÁFICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Viação e Transportes:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

III – Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O policiamento interno das instalações portuárias compete às administrações dos portos, na forma estabelecida por esta Lei, em consonância com o inciso IX do § 1º do art. 33 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

Art. 2º Em cada porto brasileiro organizado funcionará uma Guarda Portuária organizada e mantida pela Administração do Porto e a esta subordinada, sendo o seu efetivo constituído de pessoal contratado sob o regime da Consolidação das Leis ao Trabalho.

§ 1º A Guarda Portuária ficará subordinada ao Comandante do Distrito Naval de sua área, nos casos de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, previstos na Constituição Federal, e, a juízo daquela autoridade, poderá ser empregada como força de policiamento.

§ 2º O adestramento da Guarda Portuária será promovido pela Administração do Porto, observadas as normas trabalhistas e a necessidade do serviço.

§ 3º A Administração do Posto providenciará um Plano de Formação de Guarda Portuária, com suas respectivas matérias de adestramento e cargas horárias, submetendo-o à apreciação da autoridade naval de sua área de jurisdição.

Art. 3º A Guarda Portuária colaborará com os órgãos policiais e demais autoridades que atuam na área portuária para a manutenção da ordem e a prevenção de ilícitos no interior das instalações portuárias.

Art. 4º A função de Chefe da Guarda Portuária será provida, em confiança, pela Administração do Porto, ouvido o Departamento de Portos do Ministério dos Transportes.

Art 5º Os componentes da Guarda Portuária terão uniforme, aprovado pelo Departamento dos Portos do Ministério dos Transportes, e portarão cassetetes e armas de fogo de uso permitido, fornecidas pela administração do Porto.

Parágrafo único. A discriminação dos tipos de armamentos, a fixação de suas quantidades, bem como o registro e o controle de seu uso competem ao Ministério da Defesa.

Art. 6º A Guarda Portuária tem por finalidade o policiamento interno das instalações portuárias, visando à segurança das pessoas, das instalações e das mercadorias existentes no interior dessas instalações.

Art. 7º Sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos federais e estaduais, compete à Guarda Portuária:

I - exercer contínua vigilância em toda a área portuária, inclusive na zona alfandegada, velando pela ordem, disciplina e fiel guarda e conservação dos móveis, maquinarias, mercadorias e outros bens e valores ali existentes ou depositados:

II - solicitar, quando necessário, a cooperação da autoridade federal ou estadual competente, dando ciência do fato ao Administrador do Porto;

III - deter os infratores da lei, entregando-os à autoridade competente para as providências cabíveis, após a lavratura do Boletim de Ocorrência;

IV - impedir a entrada e a permanência nas instalações portuárias de pessoas não autorizadas;

V - permitir o acesso ao cais de pessoas devidamente credenciadas, disciplinando-lhes o ingresso e trânsito nas instalações portuárias, consoante as normas e critérios estabelecidos pela Administração do Porto, de acordo com as exigências das demais autoridades competentes;

VI - efetuar a verificação de volumes de qualquer natureza, conduzidos pelos pátios internos ou retirados das instalações portuárias, a fim de impedir eventual lesão ao patrimônio da Administração do Porto, ou às mercadorias recebidas em depósito;

VII - orientar e dirigir o trânsito de veículos nas ruas, avenidas e passagens situadas no interior da área portuária, abertas ou não ao tráfego público, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro e com as instruções internas da Administração do Porto, providenciando a remoção dos veículos estacionados que prejudiquem ou impeçam o acesso às instalações portuárias ou contrariem seu plano viário, comunicando as infrações às autoridades competentes para as providências cabíveis;

VIII - impedir o ingresso nas áreas portuárias de veículos que não atendam as normas internas da Administração do Porto;

IX - impedir a atracação de quaisquer embarcações não autorizadas pelas autoridades competentes, salvo nos casos de emergências;

X - realizar ações preventivas de combate aos incêndios na área do porto, desde que previamente autorizadas pela administração portuária e solicitar a presença do Corpo de Bombeiros, emprestando-lhe a colaboração necessária; e,

XI - cumprir o plano de adestramento estabelecido pela Administração do Porto.

Art. 8º Em casos de sinistro, acidente, crime, contravenção penal ou ocorrência anormal, a Guarda Portuária, na ausência da autoridade competente, adotará as seguintes providências:

I - remover os feridos para pronto-socorro ou hospital;

II - prender, no caso de flagrante de delito, os autores de crime ou de contravenção penal e apreender os instrumentos e objetos que tiverem relação com o fato, entregando-os à autoridade competente; e,

III - isolar o local para a realização de verificação e perícias, sem prejuízo ou paralisação das atividades portuárias.

Art. 9º Nos casos previstos no artigo anterior, a Guarda Portuária lavrará boletim de Ocorrência em que serão descritos os fatos, as pessoas nele envolvidas, testemunhas, medidas tomadas e demais elementos úteis para os devidos esclarecimentos.

Parágrafo único. O Boletim da Ocorrência se equipara ao registro policial de ocorrência, para todos os fins de direito, e será encaminhado ao órgão competente.

Art. 10. O Departamento de Portos do Ministério dos Transportes, observada a competência da Marinha do Brasil, baixará as instruções e atos necessários à aplicação das disposições desta Lei.

Parágrafo único. Dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta Lei, as administrações dos portos, qualquer que seja seu regime jurídico, submeterão à aprovação do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes os regimentos internos, a estrutura orgânica e os quadros da lotação de seus respectivos corpos de guarda, que deverão ser estabelecidos de acordo com as peculiaridades de cada porto.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com o aumento da criminalidade nos Pais, os portos passaram a ser verdadeiras portas abertas ao narcotráfico, ao contrabando de armas e a outras atividades ilícitas.

Embora o policiamento interno das instalações portuárias caiba às administrações dos portos é preciso estabelecer regras que visem a disciplinar a

constituição de guardas com esta finalidade.

Manter a segurança e vigilância de portos é trabalho especializado que envolve outros conhecimentos específicos como: controle e balizamento de trânsito rodoviário e ferroviário; vistorias das condições de trafegabilidade dos meios; liberação de saída ou entrada de mercadorias submetidos à fiscalização aduaneira e fiscalização dos Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs), que laboram nos portos organizados.

A constituição de uma GUARDA PORTUÁRIA propicia a uma categoria de trabalhadores o acúmulo de experiência profissional, oriunda de formação especializada, descartando-se, desta forma, a rotatividade de mão-de-obra não específica, característica de empresas de vigilância e segurança privada.

O presente Projeto de Lei tem como escopo propiciar amparo legal para a constituição de organismo responsável pela vigilância e segurança dos portos, particularmente para coibir o roubo e furto de mercadorias, o tráfico de armas e drogas, o contrabando e o descaminho nos portos organizados.

Sala das Sessões, em 05 de junho de 2003.

Deputado Carlos Souza

<p align="center">LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</p>
--

LEI nº 8.630, DE 25 de fevereiro de 1993

Dispõe sobre o Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados e das Instalações Portuárias, e dá outras providências.

.....

**CAPÍTULO VI
DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO**

.....

**Seção II
Da Administração do Porto Organizado**

Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;

II - assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;

III - pré-qualificar os operadores portuários;

IV - fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;

V - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra;

VI - fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infraestrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;

VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VIII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;

IX - organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;

X - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessam o porto;

XI - autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na movimentação considerada prioritária em situações de assistência e salvamento de embarcação;

XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XIII - lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;

XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária;

XV - estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público.

§ 2º O disposto no inciso XI do parágrafo anterior não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 3º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar ou garantir aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 4º Para efeito do disposto no inciso XI deste artigo, as autoridades no porto devem criar mecanismo permanente de coordenação e integração das respectivas funções, com a finalidade de agilizar a fiscalização e a liberação das pessoas, embarcações e mercadorias.

§ 5º Cabe à Administração do Porto, sob coordenação:

I - da autoridade marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadoiro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

c) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;

d) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto.

II - da autoridade aduaneira:

a) delimitar a área de alfandegamento do porto;

b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas, na área do porto.

.....

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

I - RELATÓRIO

Sob exame desta Comissão encontra-se o Projeto de Lei nº 1.215, de 2003, que regulamenta a Guarda Portuária. Trata-se de proposta encaminhada à Casa pelo Deputado Carlos Souza, sob a justificativa de que é necessário o estabelecimento de regras para a constituição e o disciplinamento das guardas portuárias, previstas na Lei dos Portos.

A proposição determina que em cada porto organizado seja constituída uma Guarda Portuária, subordinada à Administração do Porto, composta por pessoal contratado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Estatui que a Guarda Portuária colaborará com os órgãos policiais para a manutenção da ordem e prevenção de ilícitos no interior das instalações portuárias. Dispõe sobre a chefia da Guarda, sua vestimenta e seus equipamentos. Define as competências da Guarda Portuária. Estabelece que o Departamento de Portos do Ministério dos Transportes baixará instruções e atos necessários para a aplicação da lei.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à iniciativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em caso já foi objeto de manifestação muito apropriada nesta Comissão, quando dela estava encarregado o antigo relator, Deputado Mauro Lopes. Considerando o fato de estarmos perfeitamente de acordo com os termos do parecer proferido por S.Ex.^a, tomamos a liberdade de reproduzir o referido texto, não levado à apreciação deste Plenário àquela época. Ei-lo.

“A proposta em análise é uma reedição literal do Projeto de Lei nº 2.830, de 2000, cujo destino foi o arquivamento, após manifestação contrária do relator da matéria nesta Comissão, Deputado Philemon Rodrigues.

De lá para cá, nenhum fato novo surgiu que pudesse justificar um reexame do assunto, ou uma nova interpretação do conteúdo do projeto. Somos forçados, assim, a lançar mão dos mesmos argumentos que já haviam sido expostos a este Plenário, no intuito de dar mostras da impropriedade da iniciativa. Vamos a eles.

A intenção da proposta é a de recriar, por meio de lei, uma reserva de mercado para uma Guarda Portuária com vínculo empregatício com a Administração do Porto. Isso reedita a situação que prevaleceu desde 1934, nos termos do Decreto nº 24.447, até o advento da Lei nº 8.630/93, conhecida como a Lei de Modernização dos Portos.

O fato é que a Lei nº 8.630/93, ao estatuir, no inciso IX do parágrafo 1º do seu art. 33, que compete à Administração do Porto "organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto", na verdade abriu à Administração Pública a opção de terceirização desses serviços a empresas especializadas, dentro das conveniências e peculiaridades de cada porto. Tal orientação coaduna-se com o espírito da própria Lei dos Portos, que aponta para a direção do aumento da produtividade do setor portuário mediante a racionalização da atividade econômica e o estímulo à livre concorrência. Sob esses aspectos, então, a aprovação do projeto de lei em causa representa um inegável retrocesso.

O autor procura fundamentar sua proposta alegando tratar-se de um "trabalho especializado que envolve outros conhecimentos específicos, como: controle e balizamento de trânsito rodoviário e ferroviário,

vistoria das condições de trafegabilidade dos meios, liberação de saída ou entrada de mercadorias submetidas à fiscalização aduaneira etc.". Sem dúvida alguma, o trabalho de guarda portuário requer uma certa dose de conhecimentos específicos, da mesma forma que a esmagadora maioria das atividades exercidas na vida moderna. Entretanto, o nível de especialização e dos próprios conhecimentos envolvidos é baixo, o que não justifica, por um lado, a regulamentação do assunto por lei específica e, por outro, o cerceamento da liberdade de terceirização do serviço a empresa especializada em segurança portuária.

Quanto ao eventual inconveniente adotado pelo autor de "rotatividade de mão-de-obra não específica, característica das empresas de vigilância e segurança privada", o problema pode perfeitamente ser evitado pela adoção de requisitos de habilitação técnica por ocasião da licitação dos serviços, se a opção for a terceirização, ou até mesmo pela alternativa da guarda portuária com vínculo empregatício com a Administração do Porto, quando esta for considerada conveniente. Em resumo, o importante é que não haja um retrocesso e que a Administração do Porto possa adotar o modelo que melhor atender às suas necessidades.

Finalmente, gostaria de chamar a atenção dos nobres membros desta Comissão ao aspecto, disposto no projeto, da ingerência da Marinha do Brasil sobre os serviços de guarda portuária. Julgamos que tal ingerência deve limitar-se às necessidades especiais de mobilização, em caso de decretação de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, bem assim quando houver necessidade de intervenção nos portos visando à manutenção da ordem."

Em vista dessas considerações, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.215, de 2003.

Sala da Comissão, em 13 de março de 2008.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.215/2003, nos termos do parecer do relator, Deputado Décio Lima.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Jaime Martins - Presidente, Mauro Lopes, Carlos Santana e Hugo Leal - Vice-Presidentes, Affonso Camargo, Aírton Roveda, Camilo Cola, Carlos Alberto Leréia, Carlos Zarattini, Chico da Princesa, Cláudio Diaz, Davi Alves Silva Júnior, Décio Lima, Edio Lopes, Geraldo Simões, Giovanni Queiroz, José Mendonça Bezerra, Lázaro Botelho, Leonardo Quintão, Lúcio Vale, Marcelo Almeida, Marinha Raupp, Pedro Fernandes, Roberto Britto, Vanderlei Macris, Wellington Fagundes, Aelton Freitas, Damião Feliciano, Marcos Lima e Nelson Bornier.

Sala da Comissão, em 1 de abril de 2009

Deputado JAIME MARTINS
Presidente

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA ALINE CORRÊA

O relator do Projeto de Lei nº 1.215, de 2003, que “Regulamenta a Guarda Portuária”, Deputado Décio Lima, apresentou parecer contrário à aprovação da matéria, nesta Comissão. Acredito ser necessário, em vista disso, tecer os seguintes argumentos, que me inclinam a discordar do posicionamento adotado por S.Ex^a.

O Deputado Décio Lima afirma que é objetivo do projeto de lei criar uma “reserva de mercado para a Guarda Portuária com vínculo empregatício com a Administração do Porto”. Parece-me que S.Ex^a, no caso, não se valeu de uma conceituação correta, uma vez que não se está privilegiando grupos específicos de trabalhadores ou de empresas. Simplesmente, opta-se por exigir da administração do porto a manutenção de um corpo de segurança que seja parte de sua estrutura funcional, em evidente coerência com a gravidade e responsabilidade das ações incumbidas à guarda portuária, responsável pela proteção de pessoas e bens no interior de uma área estratégica, submetida a controle da União. A administração do porto permanece livre para contratar os trabalhadores que quiser e na quantidade que quiser para organizar o corpo da guarda portuária. Qualquer interessado, desde que demonstre habilitação e requisitos para tanto, pode vir a integrar a guarda portuária de porto organizado. Não há redução impertinente das oportunidades de emprego.

Se não se permite a chamada “terceirização” do serviço, prática que parece muito atraente do ponto de vista do relator, é basicamente porque a natureza da atividade de segurança em local onde se desenrolam serviços públicos complexos e do mais alto interesse para o país é incompatível com a fragilidade inerente das relações contratuais que têm como objeto a prestação de serviço. Pergunto: e se a firma de segurança “terceirizada” falir? E se deixar de pagar funcionários? E se descumprir obrigações básicas? Tudo isso pode levar a rompimento de contrato, é certo, mas a que custo para a segurança portuária? Haverá empresa capacitada a assumir as atividades em curto espaço de tempo e, mais, de maneira satisfatória? Uma breve reflexão acerca dessas perguntas parece-me suficiente para afastar a hipótese de “terceirização” dos serviços de segurança portuária.

Em outra passagem, o Deputado Décio Lima diz que o nível de especialização e o grau de conhecimento exigidos para a atividade de guarda portuário são baixos. Não sei os motivos que levaram S.Ex^a a chegar a essa conclusão, mas o fato é que o aparato e as atividades da guarda portuária possuem enorme semelhança com os de qualquer outro corpo policial dedicado à segurança pública, a começar pelo uso de porte de arma, coisa que não julgo, nem de longe, trivial. Não concebo, outrossim, que seja possível admitir um guarda portuário com baixa instrução e parco treinamento, se uma de suas principais responsabilidades é interagir com a Receita Federal, a Polícia Federal, as capitânicas dos portos, as polícias civil e militar e os corpos de bombeiro, tendo como foco questões, muitas vezes, bastante complexas.

Outro aspecto que me faz distanciar do julgamento adotado pelo relator é a crescente importância da segurança portuária no contexto das relações internacionais, que está a exigir profissionais cada vez mais capacitados e experientes para lidar com situações que vão da pirataria aos atos de terrorismo. Lembro que, nesta década, sob patrocínio da Organização Marítima Internacional, agência vinculada à ONU, foi acordado entre diversos países a adoção de um código de segurança, o ISPS Code, com a finalidade de fornecer estruturas padronizadas e consistentes para a avaliação de riscos e de capacitar os governos para a previsão de ameaças e vulnerabilidades de instalações portuárias e de navios. Em face desse novo cenário, como propor que a administração portuária se negue a assumir diretamente sua parte na tarefa de tornar o ambiente portuário mais seguro?

Nosso voto, dessa forma, é pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.215, de 2003.

Sala da Comissão, em 09 de abril de 2008.

Deputada ALINE CORREA

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.215/03, de autoria do nobre Deputado Carlos Souza, como indicado na ementa, pretende a regulamentação da Guarda Portuária.

Nesse sentido, diz que em cada porto brasileiro organizado funcionará uma Guarda Portuária organizada e mantida pela Administração do Porto e a esta subordinada, sendo o seu efetivo constituído de pessoal contratado sob o regime da Consolidação das Leis ao Trabalho, com a finalidade de proceder o policiamento interno das instalações portuárias, visando à segurança das pessoas, das instalações e das mercadorias existentes no interior dessas instalações.

Acrescenta que a Guarda Portuária ficará subordinada ao Comandante do Distrito Naval de sua área, nos casos de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, previstos na Constituição Federal, e, a juízo daquela autoridade, poderá ser empregada como força de policiamento.

Atribui à Administração do Porto o adestramento da Guarda Portuária, com um plano de formação a ser submetido à apreciação da autoridade naval de sua área de jurisdição.

Trata da colaboração da Guarda Portuária com os órgãos policiais e demais autoridades que atuam na área portuária para a manutenção da ordem e a prevenção de ilícitos no interior das instalações portuárias.

Depois, em quatorze incisos distribuídos pelos arts. 7º e 8º, dá as atribuições da Guarda Portuária e, no artigo seguinte, prevê a lavratura de Boletim de Ocorrência equiparado ao registro policial de ocorrência, para todos os fins de direito.

Estabelece que a discriminação dos tipos de armamentos, fixação de suas quantidades, bem como o registro e o controle de seu uso competem ao Ministério da Defesa e que ao Departamento de Portos do Ministério dos Transportes, observada a competência da Marinha do Brasil, caberá baixar as instruções e atos necessários à aplicação das disposições da Lei, além de aprovar os regimentos internos, a estrutura orgânica e os quadros da lotação de seus

respectivos corpos de guarda, que deverão ser estabelecidos de acordo com as peculiaridades de cada porto.

Em sua justificação, o autor argumenta, entre outras coisas, que, em virtude do “aumento da criminalidade no País, os portos passaram a ser verdadeiras portas abertas ao narcotráfico, ao contrabando de armas e a outras atividades ilícitas” e que, “embora o policiamento interno das instalações portuárias caiba às administrações dos portos é preciso estabelecer regras que visem a disciplinar a constituição de guardas com esta finalidade”.

Argumenta, ainda, sobre o trabalho especializado que é manter a segurança e vigilância de portos e entende que a “constituição de uma guarda portuária propicia a uma categoria de trabalhadores o acúmulo de experiência profissional, oriunda de formação especializada, descartando-se, desta forma, a rotatividade de mão-de-obra não específica, característica de empresas de vigilância e segurança privada”.

Apresentada em 5 de junho de 2003, a proposição, em 25 do mesmo mês, por despacho da Mesa Diretora, foi distribuída à apreciação da Comissão de Viação e Transportes, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do que dispõem os art. 24, inciso II, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Depois de longo trâmite na Comissão de Viação e Transportes, onde recebeu dois pareceres contrários à sua aprovação, o Projeto de Lei em pauta foi encaminhado a esta Comissão em 1º de abril de 2009.

No prazo regimental, durante o trâmite na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão Permanente compete, na forma do disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, XVI, *d*), a apreciação do mérito de matérias sobre órgãos institucionais de segurança pública.

Ainda que reconhecendo a necessidade de padronizar, de algum modo, procedimentos e outros aspectos referentes às Guardas Portuárias, temos sinceras reservas em delegar por lei, ou por qualquer outro instrumento normativo, poderes de polícia, que se aproximam dos poderes de polícia de segurança pública, a instituições submetidas a regime jurídico de direito privado e sob o regime trabalhista celetista.

Não é essa a concepção que está introjetada em nosso sistema jurídico. Há poderes, privilégios e prerrogativas que só podem ser conferidos a quem detém parcela do poder estatal, originariamente próprios da entidade política matriz. Em nossa construção jurídico-administrativa, a hipótese da transferência de atribuições típica e exclusivamente estatais só existe para as entidades administrativas que são pessoas jurídicas de direito público, no caso, para as autarquias nas suas diferentes modalidades.

Por outro lado, o Projeto de Lei em questão vincula, pelos mais vários motivos, as Guardas Portuárias a um sem número de órgãos governamentais: Ministério da Defesa (seguramente, ao Comando do Exército), ao Comandante do Distrito Naval de sua área (nos casos de Estado de Defesa ou de Sítio), ao Departamento de Portos do Ministério dos Transportes, à Marinha do Brasil.

Enxergamos que essa profusão de órgãos não deverá produzir bons resultados.

Também temos ressalva à subordinação da Guarda Portuária ao Comandante do Distrito Naval de sua área, nos casos de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, para ser empregada como força de policiamento. É como se uma força celetista passasse a ser empregada como reserva da Marinha do Brasil.

Assim, em face do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.215, de 2003.

Sala da Comissão, em, 23 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 1.215/03, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Genoíno. O Deputado Paes de Lira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Deputados:

Alexandre Silveira - Presidente; Raul Jungmann e William Woo - Vice-Presidentes; Antonio Carlos Biscaia, Arnaldo Faria de Sá, Bispo Gê Tenuta, Capitão Assunção, Domingos Dutra, Enio Bacci, Fernando Marroni, Fernando Melo, Francisco Tenorio, João Campos, Major Fábio, Marina Maggessi e Perpétua Almeida - Titulares; Iriny Lopes e Lincoln Portela - Suplentes.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2009.

Deputado ALEXANDRE SILVEIRA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES DE LIRA

O Projeto de Lei nº 1.215/03, de autoria do Deputado Carlos Souza, pretende a regulamentação da Guarda Portuária.

Nesse sentido, diz que em cada porto brasileiro organizado funcionará uma Guarda Portuária organizada e mantida pela Administração do Porto e a esta subordinada, sendo o seu efetivo constituído de pessoal contratado sob o regime da Consolidação das Leis ao Trabalho, com a finalidade de proceder o policiamento interno das instalações portuárias, visando à segurança das pessoas, das instalações e das mercadorias existentes no interior dessas instalações.

Acrescenta que a Guarda Portuária ficará subordinada ao Comandante do Distrito Naval de sua área, nos casos de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, previstos na Constituição Federal, e, a juízo daquela autoridade, poderá ser empregada como força de policiamento.

Atribui à Administração do Porto o adestramento da Guarda Portuária, com um plano de formação a ser submetido à apreciação da autoridade naval de sua área de jurisdição.

Trata da colaboração da Guarda Portuária com os órgãos policiais e demais autoridades que atuam na área portuária para a manutenção da ordem e a prevenção de ilícitos no interior das instalações portuárias.

Em sua justificação, o autor argumenta, entre outras coisas, que, em virtude do “aumento da criminalidade no País, os portos passaram a ser verdadeiras portas abertas ao narcotráfico, ao contrabando de armas e a outras atividades ilícitas” e que, “embora o policiamento interno das instalações portuárias caiba às

administrações dos portos é preciso estabelecer regras que visem a disciplinar a constituição de guardas com esta finalidade”.

Argumenta, ainda, sobre o trabalho especializado que é manter a segurança e vigilância de portos e entende que a “constituição de uma guarda portuária propicia a uma categoria de trabalhadores o acúmulo de experiência profissional, oriunda de formação especializada, descartando-se, desta forma, a rotatividade de mão-de-obra não específica, característica de empresas de vigilância e segurança privada”.

A proposição foi distribuída à apreciação da Comissão de Viação e Transportes; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem os art. 24, inciso II, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Na Comissão de Viação e Transportes, recebeu parecer contrário sob o argumento de que a privatização dos portos implicaria em liberdade na contratação das empresas de vigilância.

Nesta Comissão o Relator Deputado José Genoino proferiu parecer contrário sob os seguintes fundamentos:

1) impossibilidade de delegar por lei, ou por qualquer outro instrumento normativo, poderes de polícia, que se aproximam dos poderes de polícia de segurança pública, a instituições submetidas a regime jurídico de direito privado e sob o regime trabalhista celetista; uma vez que em nossa construção jurídico-administrativa, a hipótese da transferência de atribuições típica e exclusivamente estatais só existe para as entidades administrativas que são pessoas jurídicas de direito público, no caso, para as autarquias nas suas diferentes modalidades;

2) vinculação, pelos mais vários motivos, as Guardas Portuárias a um sem número de órgãos governamentais: Ministério da Defesa, ao Comandante do Distrito Naval de sua área, ao Departamento de Portos do Ministério dos Transportes, à Marinha do Brasil.

Com a privatização dos portos temos assistido um verdadeira “Torre de Babel” na segurança dos portos, pois não é para menos: a legislação vigente para essa categoria profissional é algo confusa, pois, ao mesmo tempo em que os coloca como vigilantes patrimoniais, impõe-lhes colaborar com os organismos policiais na manutenção da ordem e na prevenção de crimes nas zonas portuárias. Existe mesmo um movimento no âmbito da categoria para convertê-los em policiais, para tanto criando-se uma polícia portuária federal.

Começo, portanto, por aclarar a natureza jurídica dessa digna profissão, abstraindo, por necessidade de simplificação, a situação jurídica anterior à lei nº 8.630, de 25/02/1993. Essa lei, denominada Lei dos Portos é o marco inicial, na realidade jurídica contemporânea, das Guardas Portuárias e estatui, a respeito da matéria em exame, singelamente, o seguinte:

“Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

[...]

IX – organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;”.

Isso é tudo. No entanto, um ponto crucial fica, desde logo, claro. A natureza das Guardas Portuárias, uma vez que a lei defere a sua organização e a sua regulamentação a cada Administração Portuária em particular, mesmo que seja uma administração privada (caso das concessionárias), só pode ser entendida como de vigilância patrimonial, não de polícia. Desde a edição dessa lei, a controvérsia estabeleceu-se, pois muitos viam como impraticável a atuação das Guardas, sem real competência policial, nas áreas de sua responsabilidade.

A regulamentação da lei 8.630, trazida pelo decreto nº 1.886, de 29/04/1996, em nada melhorou a situação, pois tal diploma legal simplesmente passou ao largo da questão das atribuições das Guardas Portuárias.

A esperada regulamentação veio por intermédio da Portaria nº 180, de 23/05/2001, do Ministro dos Transportes, que aprovou o Regulamento Para os Serviços de Guarda Portuária nos Portos Brasileiros, cujos pontos essenciais são os seguintes:

“Art. 2º – É da competência da Administração do Porto, dentro dos limites da sua área de responsabilidade, organizar e regulamentar os serviços de Guarda Portuária, a fim de prover a vigilância e a segurança do porto, conforme estabelece o art. 33 § 1º, inciso IX da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

Parágrafo único. Entende-se por vigilância e segurança portuária todas as ações e procedimentos necessários ao desenvolvimento normal das atividades, com o propósito de prevenir e evitar atos ou omissões danosas que afetem pessoas, cargas instalações e equipamentos na área portuária.

Art. 3º – A vigilância e a segurança do porto serão promovidas pela administração do Porto diretamente ou mediante a contratação de terceiros, por meio do devido procedimento licitatório.

[...]

§2º A vigilância atuará na zona primária do porto organizado, sob coordenação da autoridade local, no que concerne ao cumprimento da legislação que regula a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, bem como auxiliará a Autoridade da Polícia Federal local, no exercício de suas atribuições constitucionais, quando requisitada.

Art. 4º – A vigilância colaborará com os órgãos de segurança pública e demais autoridades que atuam na área portuária para a manutenção da ordem e a prevenção de ilícitos no interior daquelas instalações.” (grifos meus).

Observe-se que as Guardas Portuárias continuam a receber tratamento de entidades de vigilância patrimonial, tanto é que a Portaria defere às Administrações Portuárias a faculdade de terceirizá-las. Paradoxalmente, como se verifica dos demais, têm incumbência de cooperar com a Polícia Federal e outras autoridades, como força auxiliar.

A pressão da categoria para converter-se em polícia teve eco no Poder Legislativo. Tanto assim que, no processo de conversão da Medida Provisória nº 369/2007, o Congresso Nacional aprovou a lei nº 11.518, de 05/09/2007, cujo artigo 15 dispunha o seguinte:

“Art. 15. Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar a subordinação institucional da Guarda Portuária de que trata o inciso IX do § 1º do art. 33 da Lei nº 8.630, de 24 de fevereiro de 1993, ao âmbito do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo deverá prever a estruturação de um corpo de natureza policial, subordinado a um comando único, com atribuições e poderes exercidos de modo uniforme em todas as unidades portuárias.”

No entanto, o Presidente da República, alegando óbices constitucionais materiais e formais, vetou o artigo em tela. Tal veto, como centenas de outros que aguardam, há anos, apreciação por parte do Legislativo.

Assim, corrigindo os vícios apontados pelo Deputado José Genoíno, porém regulamentando a atividade como merece a categoria e toda a sociedade, apresento um substitutivo retirando os pontos conflitantes mantendo a subordinação a Administração dos portos e permitindo a atuação no serviço de vigilância patrimonial, agindo em apoio às forças policiais.

Nesse sentido, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 1215, de 2003, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2009.

PAES DE LIRA
Deputado Federal
PTC-SP

SUBSTITUTIVO
(PROJETO DE LEI Nº 1.215, DE 2003)

Estabelece as Normas Gerais sobre
segurança das instalações portuárias e regulamenta a
Guarda Portuária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece Normas Gerais sobre a segurança das instalações portuárias e regulamenta a Guarda Portuária.

Art. 2º A segurança das instalações portuárias e a regulamentação da Guarda Portuária compete às administrações dos portos, na forma estabelecida por esta Lei, em consonância com o inciso IX do § 1º do art. 33 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

Art. 3º Em cada porto brasileiro organizado funcionará uma Guarda Portuária estruturada e mantida pela Administração do Porto e a esta subordinada.

§ 1º A formação, o preparo e o emprego da Guarda Portuária será promovido pela Administração do Porto, observadas as normas trabalhistas e a necessidade do serviço.

§ 2º A Administração do Porto providenciará um Plano de Formação de Guarda Portuária, com suas respectivas matérias e cargas horárias.

Art. 4º A Guarda Portuária colaborará com os órgãos policiais e demais autoridades que atuam na área portuária para a manutenção da ordem e a prevenção de ilícitos no interior das instalações portuárias.

Art. 5º Os componentes da Guarda Portuária terão uniforme, aprovado pelo Departamento dos Portos do Ministério dos Transportes, e portarão cassetetes e armas de fogo de uso permitido, fornecidas pela administração do Porto.

Parágrafo único. A discriminação dos tipos de armamentos, a fixação de suas quantidades, bem como o registro e o controle de seu uso competem à Secretaria Especial de Portos.

Art. 6º Sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos federais e estaduais, compete à Guarda Portuária:

I - exercer contínua vigilância em toda a área portuária, inclusive na zona alfandegada, velando pela ordem, disciplina e fiel guarda e conservação dos móveis, maquinarias, mercadorias e outros bens e valores ali existentes ou depositados:

II - solicitar, quando necessário, a cooperação da autoridade federal ou estadual competente, dando ciência do fato ao Administrador do Porto;

III - deter os infratores da lei, entregando-os à autoridade policial competente para as providências cabíveis;

IV - impedir a entrada e a permanência nas instalações portuárias de pessoas não autorizadas;

V - permitir o acesso ao cais de pessoas devidamente credenciadas, disciplinando-lhes o ingresso e trânsito nas instalações portuárias, consoante as normas e critérios estabelecidos pela Administração do Porto, de acordo com as exigências das demais autoridades competentes;

VI - efetuar a verificação de volumes de qualquer natureza, conduzidos pelos pátios internos ou retirados das instalações portuárias, a fim de impedir eventual lesão ao patrimônio da Administração do Porto, ou às mercadorias recebidas em depósito;

VII - orientar e dirigir o trânsito de veículos nas ruas, avenidas e passagens situadas no interior da área portuária, abertas ou não ao tráfego público, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro e com as instruções internas da Administração do Porto, providenciando a remoção dos veículos estacionados que prejudiquem ou impeçam o acesso às instalações portuárias ou contrariem seu plano viário, comunicando as infrações às autoridades competentes para as providências cabíveis;

VIII - impedir o ingresso nas áreas portuárias de veículos que não atendam as normas internas da Administração do Porto;

IX - impedir a atracação de quaisquer embarcações não autorizadas pelas autoridades competentes, salvo nos casos de emergências;

X - realizar ações preventivas de combate aos incêndios na área do porto, desde que treinados e habilitados pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 7º A Secretaria Especial de Portos editará os atos necessários a implementação desta lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2009.

PAES DE LIRA
Deputado Federal
PTC-SP

FIM DO DOCUMENTO